

A hitelintézetek számvevőszéki ellenőrzése

Dr. BIHARI Zsigmond¹

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény szerint az ÁSZ feladata többek között az állami vagyon kezelésének, az állam tulajdonában (résztulajdonában) lévő vállalkozások vagyoneértékmegőrző és vagyongyarapító tevékenységének ellenőrzése. A tanulmány az 1990-es évek közepétől követi végig az ÁSZ hitelintézetek (Magyar Nemzeti Bank, Kereskedelmi és Hitelbank, Postabank, Eximbank, Magyar Fejlesztési Bank, Földhitel és Jelzálogbank) ellenőrzésével kapcsolatos legfontosabb tapasztalatait.

Kulcsszavak: ellenőrzés, hitelintézet, prudencia.

1. Bevezető

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény szerint az ÁSZ feladata többek között az állami vagyon kezelésének, az állam tulajdonában (résztulajdonában) lévő vállalkozások vagyoneértékmegőrző és vagyongyarapító tevékenységének ellenőrzése. Ez az általános jogosítvány teszi lehetővé a bankok ellenőrzését is. A rendszerváltás utáni számvevőszéki ellenőrzést nehezítette az állami tulajdonlás értelmezése egy-egy bank esetében, különösen a közvetett tulajdon kérdésében. Az ÁSZ ellenőrzési jogkörét teljes mértékben vitatta az 1994-95-ös időszakban a Postabank Rt. akkori vezetése, még külön célvizsgálat elvégzéséhez sem járult hozzá annak idején. A Postabankban abban az időben közvetlen állami részesedés nem volt, csak közvetetten a TB-n, illetve a Magyar Postán keresztül.

1995 közepéig további nehézséget jelentett az üzleti titokba, banktitokba való betekintési jog hiánya. Erre az időszakra esett az akkor még 100%-os állami tulajdonban lévő OTP Bank ellenőrzése. A törvényi előírások miatt a vizsgálatnál az ÁSZ hatásköre a szabályozottság, az ellenőrzési rendszer, a működési költségek ellenőrzésén túl csak az aggregált adatok ellenőrzésére terjedhetett ki. Az ÁSZ 1995. június végétől jogosult az üzleti és banktitokba való betekintésre.

¹ Főigazgató, Állami Számvevőszék, Budapest.

2. Az ellenőrzések és tapasztalataik

1995-96-ban kezdődött meg és zömmel le is zajlott a pénzüintézetek privatizációja, amellyel azok kikerültek az ÁSZ ellenőrzési hatóköréből.

1997-ben ellenőrizte az ÁSZ a Kereskedelmi és Hitelbank Rt. tevékenységét. Ez volt az első olyan vizsgálat, amelyben a bank teljes tevékenységét részletekbe mérően górcső alá vettük. Az ellenőrzés értékelte a bank vagyoni helyzetét, eszközeinek és forrásainak alakulását, valamint működésének biztonságosságát. E vizsgálat pikantériája volt, hogy az közvetlenül a bank privatizációját megelőzően zajlott és a potenciális befektetők érdeklődéssel várták az ÁSZ jelentés nyilvánosságra hozatalát (a befektetők kérésére a pályázatok beadási határidejét is ehhez igazították.).

A későbbi években sajátos, meghatározott céllal elrendelt vizsgálatokat hajtott végre az ÁSZ egyes hitelintézeteknél, amelyek magát a vizsgálati cél kijelölését és az „elrendelő” személyét tekintve is egyediak voltak, de kétségtelenül nagy jelentőségű ellenőrzések, feladatok teljesítését jelentették. A feladatokat az ÁSZ a Kormánytól, illetve az Országgyűlés illetékes szaktanárságaitól kapott felkérésre végezte el. Ezek a vizsgálatok – a Postabank kivételével – nem a bankok tevékenységének átfogó értékelésére, hanem a hozzájuk kapcsolódó állami döntések végrehajtásának ellenőrzésére irányultak. A Postabank ellenőrzésekor a kormánydöntést kiváltó veszteség kialakulásával összefüggésben a bank tevékenységét megalakulásától kezdődően átfogóan értékelte. A legfőbb ellenőrzések és szempontjaik a következők voltak:

- a bank-, hitel és adókonszolidáció végrehajtásának ellenőrzése a Magyar Hitelbank Rt.-nél, és a Konzumbanknál. Százmilliárd Ft-os nagyságrendű állami tőkejuttatásokról volt szó (1996);
- a Budapest Bank Rt. privatizációját értékelő vizsgálat (1996-97);
- a Magyar Fejlesztési Bank és a Postabank 1998. évi konszolidációját előidéző okok feltárása (1999).

A Postabank vizsgálati tapasztalatai rávilágítottak arra, hogy az állami tulajdonú pénzüintézeteknél mely területek kiemelt ellenőrzése fontos amiatt, hogy további állami beavatkozásra, konszolidációra ne legyen szükség.

A Postabanknál az elkerülhetetlenné váló konszolidációt – amely akkor az államnak 172 milliárd Ft terhet jelentett – a bankvezetés hibás, gyakran törvény- és szabálysértő, gazdaságilag megalapozatlan kockázatot vállaló döntései okozták. A bankvezetés gondosan ügyelt a látszatra, a belső szabályozottság elfogadható színvonalára, a banki szabályok fiókhálózatban és a banküzem más alsóbb szintjén va-

ló betartatására. Az egyedileg vizsgált tranzakciók mintegy 70%-ánál azonban a döntési folyamat során a vezetés eltért saját, lefektetett kogens szabályaitól és ezzel lehetővé tette a kockázatok elfedését. A banküzem prudens (biztonságos) működésére vonatkozó garanciális jogszabályok és belső szabályzatok megsértése a bank vezetése részéről tudatos volt.

A bank a megfelelő fedezetek és biztosítékok hiánya miatt tőkeerejét, kockázatviselő képességét meghaladó hitelkihelyezéseket, befektetéseket vállalt.

A bank tényleges kockázata a felügyelő hatóságok számára sem volt kellően átlátható, mivel a bank a kockázatos kihelyezéseket egyrészt szétaprózta, másrészt olyan finanszírozási konstrukció formájában rejtette el, mint például a kintlevőség halasztott fizetéssel történő értékesítése. A bank a veszteséget elfedő tevékenységéhez készséges partnereket talált olyan társaságokban, amelyeknek kritikus követeléseit, befektetéseit értékesítette, gyakran az általa nyújtott hitel segítségével.

A bank olyan befektetési politikát, portfólió értékesítési és cserélési politikát, valamint holdingrendszer alakított ki, amelyek a meglévő kockázatok elfedését szolgálták. A belső szabályzatok szerinti cenzúrabizottságok nem működtek.

A Számvevőszék valamennyi, saját hatáskörben elrendelt pénzügyi/hitelintézeti ellenőrzése során az előzőekben részletezett tapasztalatokat hasznosította.

Az ÁSZ ellenőrzési hatáskörébe sorolható pénzügyi intézmények heterogén összetételűek, többnyire szakosított pénzügyi intézetek, kifejezetten állami gazdaságpolitikát szolgáló, és jellemzően külön törvényi szabályozás alá eső társaságokat jelentenek. A pénzügyi szektorban lezajlott privatizáció következtében mára a számuk háromra csökkent: Magyar Export-Import Bank Rt., Magyar Fejlesztési Bank Rt. és a bankcsoport tagjai, Földhitel és Jelzálogbank Rt. A vizsgálatok a következő főbb témakörökre terjedtek ki:

- a tulajdonos állam elvárásainak hatástanulmányokkal, számításokkal való alátámasztottsága és azok teljesülése, a tulajdonosi irányítás eszközei és érvényesülésük;
- a prudens (biztonságos) működés szabályainak betartása, amely magában foglalja a saját tőke, a szavatoló tőke, a tőkemegfelelés alakulását, a kockázatvállalást, a befektetési és tulajdonszerzési korlátok szabályainak érvényesülését, az eszközminősítést, a céltartalékképzés/értékvesztés elszámolását, a likviditás és az azonnali fizetőképesség biztosítását;
- a belső irányítási mechanizmus értékelése, a saját vagyon változása, a működési költségek alakulása;
- az egyedi ügyleteknél a jogszabályoknak és a belső szabályzatoknak való megfelelés;
- az esetleges központi költségvetéssel való kapcsolatok, elszámolások.

A hitelintézetek esetében a megfelelő irányítási rendszer a vezető testületek működése és a szervezet fejlesztése mellett magában foglalja a számviteli, a kontroll-

ing információs rendszert, a kockázatkezelést, a likviditás menedzselést, az adatvédelmet és a bankbiztonságot is. Az irányítórendszer része a belső szabályozás és a belső ellenőrzési szisztéma is. Ez utóbbi alatt komplex rendszert: a vezetői, a folyamatba épített és a függetlenített ellenőrzést értjük. A banki működés üzemi költségeit fontos eredményt befolyásoló tényezőként kezeljük, de azzal a megjegyzéssel, hogy az a banki mérleg szerinti eredménynek (vagyis a vagyonváltozás egyik tényezőjének), csak egyik eleme, hiszen a meghatározó a kamatbevételek és ráfordítások alapján képződő nettó bevétel és komoly súllyal esik latba a banki eszközök minőségének, a céltartalékképzésnek/értékvesztésnek a változása is. A Postabank konszolidációjának utólagos, legfontosabb tapasztalata, hogy a hitelintézet hibás, felelőtlen kihelyezési és befektetési politikája volt a veszteségek fő okozója. Ez indokolja azt, hogy a prudenciális szabályok betartására és az eszközminősítésre különösen koncentráljunk a vizsgálatainknál.

Fontos szempont az irányítási rendszeren belül a tulajdonos, a közgyűlés, az igazgatóság, a Felügyelő Bizottság szerepének, valamint az ügyvezetés működésének ellenőrzése is.

Az utóbbi években a Számvevőszék az Eximbank; a Földhitel- és Jelzálogbank Rt., a Magyar Fejlesztési Bank Rt. és a Postabank – konszolidációt követő – tevékenységét ellenőrizte.

Az ellenőrzések alapján a következő általános tapasztalatok szűrhetők le:

- a pénzüintézetek/hitelintézetek a működésükhöz szükséges, és a jogszabályokban előírt – alapvetően a prudens működést biztosító – szabályzatokkal rendelkeznek;
- irányítási, döntési rendszerük a törvényi előírásokkal összhangban van;
- azoknál a hitelintézeteknél, amelyeknél az állam, mint tulajdonos a társaság privatizációját kilátásba helyezte, az üzletmenetben stagnálás, vagy visszaesés volt tapasztalható, mivel az energiákat a privatizációra való felkészülés kötötte le. Ez különösen olyan esetben volt megállapítható, amikor a tulajdonos koncepcióját többször módosította (pl. Földhitel és Jelzálogbank). Mindez hatással volt a hitelintézetek vagyongyarapító tevékenységére is;
- két hitelintézet (FHB, EXIMBank) esetében a társaságok megalapításakor a tőkeellátottság alacsony volt, és emiatt az állam a későbbiekben tőkeemelésre kényszerült. A hitelintézetek vagyongyarapító tevékenységének alakulásában szerepet játszott speciális feladatuk és az ahhoz kapcsolódó külső piaci környezet is (export tevékenység, az export piac alakulása, illetve az FHB-nál az alapítást követően a koncepció megváltoztatása, vagyis a termőföldre alapuló hitelezés helyett a lakás célú támogatásokkal összefüggő hitelezés);
- a működési költségek alakulásának ellenőrzésekor pazarló gazdálkodást nem tapasztaltunk, a költségek elszámolása szabályszerű volt;

- az egyedi ügyletek ellenőrzésekor büntetőjogi felelősségre vonást igénylő szabálytalanságot nem tárt fel;
- a jelentésekben megfogalmazott javaslatainkat mind a felügyeleti hatóságok, mind az ellenőrzött szervezetek elfogadták, és azok döntő többségét megvalósították.

A Számvetősék a hitelintézetek ellenőrzései során a jelenlegi törvényi szabályozás mellett továbbra is érvényesíteni fogja a már kialakított vizsgálati szempontrendszerét. Ezen belül értékeli az intézmény feladatainak és működési keretének összhangját, hosszú távú állami tulajdonban tartásának célszerűségét, indokoltságát.

Az ellenőrzések alkalmával együttműködött a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével, az intézmények felügyeletét gyakorló minisztériumokkal és a társaságok könyvvizsgálóival. A megállapításokat, vizsgálati tapasztalatokat kölcsönösen hasznosítjuk.

3. Az ÁSZ jelentései és ellenőrzési koncepciója

A hitelintézeti ellenőrzéseinkről készített jelentések – mint minden ÁSZ jelentés – nyilvánosak. Miután a banktitokba való betekintés joga ez esetben csak az ÁSZ számára biztosított, ezért jelentéseinkben egyetlen ügyfél neve sem szerepelhet, és úgy kell fogalmaznunk, hogy a szöveggörnyezetből sem lehessen azonosítani azokat. A banktitok ilyen módon való kezelése a jövőben sem változik.

A hitelintézeteken kívül az ÁSZ feladata a Magyar Nemzeti Bank ellenőrzése is.

Az ÁSZ-ról szóló törvény az új jegybanktörvény – a 2001. júliusában történt – kihirdetéséig, csak korlátozott jogosítványt biztosított az ÁSZ számára az MNB tevékenységének ellenőrzésére.

A korábbi számvetőségi ellenőrzések (zárszámadás, éves költségvetés, államadósság) az MNB-nek kizárólag a központi költségvetéssel kapcsolatos tevékenységeit érintették.

A jelenleg hatályos törvények szerint (MNB tv; ÁSZ tv.) az ÁSZ azt ellenőrzi, hogy az MNB a törvényeknek, más jogszabályoknak, az alapszabálynak és a közgyűlés határozatainak megfelelően működik-e. Az ÁSZ hatásköre kiterjed az MNB működésének és gazdálkodásának egészére, kivéve az MNB monetáris politikával összefüggő feladatait és azok hatását az MNB eredményére.

A Számvetősék vezetése által az MNB ellenőrzésével kapcsolatban kialakított koncepció a következő:

- évenkénti rendszerességgel alapvetően törvényességi, szabályszerűségi átfogó vizsgálat keretében ellenőrzi az MNB intézményi gazdálkodását, a költségvetési kapcsolatot, a belső ellenőrzés működését,
- céllenőrzéseket folytat az egyes részterületek tevékenységét illetően.

Míg a hitelintézetek ellenőrzésekor az ÁSZ vizsgálata annak teljes tevékenységére, az üzleti területekre (hitelezés, befektetés) is kiterjed, az MNB esetében az ellenőrzés csak az alapfeladatok ellátását szolgáló jegybanki működést és az alapvető feladatokon kívüli területeket foglalja magába. A banküzemi költségek ellenőrzése tekintetében a vizsgálat szempontjai azonosak a hitelintézeteknél alkalmazottakkal.

E koncepciónak megfelelően az ÁSZ az MNB működésének ellenőrzésénél 4 fő területre helyezi a hangsúlyt:

- a működés szabályozottsága, (alapszabály, ügyrend törvényi előírásokkal való összhangja, szervezeti struktúra, ellenőrzési rendszer működése, belső szabályozás megléte, összeférhetetlenségi szabályok betartása),
- államháztartással való kapcsolat (számlavezetési tevékenység, annak szabályozottsága, hitelnyújtási tilalom betartása, a pénzbevonási nyereség szabályozása, elszámolása, az állam megbízása alapján végzett tevékenység),
- belső gazdálkodása (beszerzési rendszere, befektetett eszközeinek alakulása, ezen belül a gazdasági társaságokban való részvétele, banküzemi bevételek, működési költségek és ráfordítások, mérleg szerinti eredmény és annak összetevői) humánerőforrás gazdálkodása, ennek szabályszerűsége,
- nemzetközi kapcsolatok.
- Az MNB működésének ellenőrzése – a törvényi előírás szerint – szabályszerűségi és törvényességi szempontok alapján történik.

A vizsgálatok tapasztalatai azt mutatják, hogy az elmúlt években az MNB gazdálkodása, működése teljes körűen, a jogszabályoknak megfelelően szabályozottá vált. Korszerűsítették a banküzemi működést, ésszerűsítették a munkafolyamatokat, megszüntették a jegybanki feladatokhoz nem tartozó tevékenységeket. A szervezet egyszerűsödött, javult a folyamatok átláthatósága, csökkentek a működési költségek (a 2001. évi 15,2 milliárd Ft-ról 2003-ban 12,7 milliárd Ft-ra).

Javult az MNB tervezési rendszere, a gazdálkodás területén erősödött a vezetői és a folyamatba épített ellenőrzés. Az ÁSZ ajánlásait a Kormány, a Pénzügyminisztérium és az MNB vezetése elfogadta, azokat megvalósította.